

反洗钱法解读——捷软反洗钱

2024年11月8日，十四届全国人大常委会第十二次会议表决通过了新修订的反洗钱法，自2025年1月1日起施行。新修订的反洗钱法坚持问题导向，系统完善反洗钱制度措施，平衡反洗钱工作与保障个人和组织合法权益的关系，有利于提高反洗钱工作的法治化水平。

新修订的反洗钱法（以下简称新《反洗钱法》）共7章65条，包括总则、反洗钱监督管理、反洗钱义务、反洗钱调查、反洗钱国际合作、法律责任和附则。新修订的反洗钱法围绕明确法律适用范围、加强反洗钱监督管理、完善反洗钱义务规定等内容，对相关制度进行了补充和完善。坚持总体国家安全观，统筹发展和安全，维护国家利益以及我国公民、法人的合法权益。

通过对比原反洗钱法和历年国内监管部门发布的规章制度，笔者认为新《反洗钱法》是在历年来业已实施的反洗钱规章制度、管理办法、工作指引的基础上对原《反洗钱法》进行的补充和完善，并与国际标准接轨。以下对新《反洗钱法》几处变化的要点逐一解读。

1. 立法目的

第一条，立法目的。原反洗钱中“为了预防洗钱活动，维护金融秩序，遏制洗钱犯罪及相关犯罪，制定本法。”修订为“为了预防洗钱活动，遏制洗钱以及相关犯罪，加强和规范反洗钱工作，维护金融秩序、社会公共利益和国家安全，根据宪法，制定本法。”

2. 强调风险适应原则

第四条，强调反洗钱工作应当依法进行，确保反洗钱措施与洗钱风险相适应，保障正常金融服务和资金流转顺利进行，维护单位和个人合法权益。

在本次反洗钱法修订过程当中，如何平衡开展反洗钱工作与保障单位和个人正常金融活动的关系，如何保护数据安全和公民个人信息是各方面都比较关心的问题。金融机构开展客户尽职调查、采取洗钱风险管理措施等涉及单位和个人的权益，需要处理好管理洗钱风险与优化金融服务的关系。规定金融机构采取洗钱风险管理措施，应当在其业务权限范围内按照有关管理规定的要求和程序进行，平衡好管理洗钱风险与优化金融服务的关系，不得采取与洗钱风险状况明显不相匹配的措施，保障与客户依法享有的医疗、社会保障、公用事业服务等相关的基本的、必需的金融服务。

国际上，金融行动特别工作组（以下简称“FATF”）反洗钱建议中也有相关表述，风险为本的原则允许各国在 FATF 要求的框架下，采取更加灵活的措施，以有效地分配资源、实施与风险相适应的预防措施，最大限度地提高有效性。

3. 进一步明确特定非金融机构反洗钱工作

第三十五条，强调特定非金融机构主管部门的反洗钱监管职责，相关主管部门应制定或者国务院反洗钱行政主管部门会同其制定特定非金融机构反洗钱管理规定。第六十四条，明确特定非金融机构的范围：提供房屋销售、房屋买卖经纪服务的房地产开发企业或者

房地产中介机构；接受委托为客户办理买卖不动产，代管资金、证券或者其他资产，代管银行账户、证券账户，为成立、运营企业筹措资金以及代理买卖经营性实体业务的会计师事务所、律师事务所、公证机构；从事规定金额以上贵金属、宝石现货交易的交易商；其他由国务院反洗钱行政主管部门会同国务院有关部门根据洗钱风险状况确定的需要履行反洗钱义务的机构。

原《反洗钱》对特定金融机构的反洗钱工作已有规定，但是未划定特定金融机构的范围。2017年，国务院办公厅《关于完善反洗钱、反恐怖融资、反逃税监管体制机制的意见》中，在完善法律制层面提出“加强特定非金融机构风险监测，探索建立特定非金融机构反洗钱和反恐怖融资监管制度。”并初步指出房地产中介、贵金属和珠宝玉石销售、公司服务等行业。2018年，中国人民银行办公厅发布《关于加强特定非金融机构反洗钱监管工作的通知》（银办发〔2018〕120号），针对房地产开发企业、房地产中介机构、贵金属交易商、贵金属交易场所、会计师事务所、律师事务所、公证机构、公司服务商开展特定业务时提出反洗钱要求。

国际上，金融行动特别工作组（FATF）早在2003年第三次修改《40项建议》时，就明确提出了“特定金融行业”的定义，强调对金融机构的反洗钱要求适用于特定金融行业。在2012年第四次修订《40项建议》时，对特定金融行业的建议从金融业中剥离出来单独列示，进一步体现其重要性程度。实际上，特定非金融领域反洗钱也已经成为评价一国反洗钱工作成效不可或缺的关键因素。

根据新《反洗钱法》制定的特定非金融机构范围，涉及的相关主管部门包括住建部、财政部、司法部、海关等多个部门。预计在未来，这些政府主管部门也有望正式发布特定非金融行业的反洗钱管理规定。

4. 新增反洗钱监督检查措施

第二十二条，新增反洗钱行政主管部门对金融机构的监督检查措施，包括现场进入、询问、查阅复制封存资料、检查信息系统、调取数据等措施。

2006 年中国人民银行发布《金融机构反洗钱规定》（中国人民银行令〔2006〕第 1 号）中对反洗钱监督检查措施已有涉及。2014 年，中国人民银行发布《金融机构反洗钱监督管理办法（试行）》（银发〔2014〕344 号）。2012 年，中国人民银行发布第 3 号令《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》，原 344 号废止。3 号令中进一步明确了监督检查措施，中国人民银行及其分支机构可以采取监管提示、约见谈话、监管走访、执法检查等措施对金融机构履行反洗钱监督管理职责。

国际上，FATF 反洗钱相关建议包括：监督者应具有足够权力，包括进行检查，以监察和确保金融机构遵守打击清洗黑钱及恐怖分子融资活动的规定，并应获授权强制规定金融机构交出任何与监察金融机构遵守反清洗黑钱及恐怖分子融资活动情况有关的资料，并对未能遵守这些规定的金融机构施加足够的行政制裁。

5. 强调数据、信息安全

2020 年，中国人民银行反洗钱局发布《关于进一步加强反洗钱信息安全保护工作的通知》（银反洗发〔2020〕12 号）强调了反洗钱义务机构应当强化在反洗钱履职过程中的保密意识，做好反洗钱信息安全保护工作。新反洗钱法从客户身份资料、交易记录、可疑交易报告、反洗钱调查信息、受益所有人、第三方服务机构、反洗钱国际合作等多个角度强调了信息保密和信息安全工作。

6. 重要名称调整：客户尽职调查

新《反洗钱法》正式从法律层面使用“客户尽职调查”一词取代原《反洗钱法》中的“客户身份识别”，是加强反洗钱监管、践行“风险为本”反洗钱理念、与反洗钱国际标准接轨的体现。FATF 反洗钱建议中，均将相关工作定义为“客户尽职调查”，反洗钱第四轮互评估认为我国需要进一步明确对金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存的相关要求，不断完善反洗钱监管制度。

7. 修改客户身份资料和交易保存期限

第三十四条，对客户身份资料和交易记录保存期限做了修订，客户身份资料在业务关系结束后、客户交易信息在交易结束后，应当至少保存十年（原规定至少保存 5 年）。

在历年发布的反洗钱部门规章制度、管理办法、工作指引中，包括 2022 年发布的《金融机构客户尽职调查和客户身份资料及交易记录保存管理办法》（一行两会令〔2022〕第 1 号）中，涉及客户身份资料和交易记录的要求均为至少保存五年。据此可以认为，相关规章制度也有望修订。

8. 强调可疑交易报告有效性

新《反洗钱法》第三十五条规定，金融机构应当按照规定执行可疑交易报告制度，制定并不断优化监测标准，有效识别、分析可疑交易活动。

2016 年中国人民银行对《金融机构大额交易和可疑交易报告管理办法》（中国人民银行令〔2006〕第 2 号发布）进行修订，强调金融机构应当制定本机构的交易监测标准，并对其有效性负责。并且应当定期对交易监测标准进行评估，并根据评估结果完善交易监测标准。本条款也是对相关要求的法律化体现。

9. 要求关注新技术、新产品、新业务洗钱风险

原《反洗钱法》中未涉及对新技术、新产品、新业务洗钱风险予以关注的要求。FATF 建议要求，金融机构应当在发布新产品、开展新业务以及应用新技术（研发中的技术）前进行风险评估，采取适当措施管理和降低此类风险。新《反洗钱法》中的条款也是与国际标准接轨的体现。

10. 新增受益所有人识别要求

新《反洗钱法》新增受益所有人定义和相关规定。要求法人及非法人组织应当保存并及时更新受益所有人信息，按照规定向登记机关如实提交并及时更新受益所有人信息，金融机构可依法查询核对。未按要求提交、更新或提交虚假受益所有人信息的，按罚则处罚。

从国际来看，受益所有人集中备案已成为国际标准要求和国际

通行做法。二十国集团（G20）一直推动提高受益所有权透明度，世界银行将受益所有人登记备案制度列为营商环境评估的重要指标，金融行动特别工作组（FATF）也将此列为反洗钱国际评估的重要指标。目前，世界主要经济体均已建立该制度。

与历年反洗钱监管部门发布的受益所有人相关规定不同的是，原中国人民银行《关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》（银发〔2017〕235号）和中国人民银行《关于进一步做好受益所有人身份识别工作有关问题的通知》（银发〔2018〕164号），要求反洗钱义务机构对非自然人客户受益所有人进行追溯，应当逐层深入并最终明确为掌握控制权或者获取收益的自然人。

2024年4月，中国人民银行和国家市场监督管理总局联合发布（2024）第3号令《受益所有人信息管理办法》，要求市场主体通过相关登记注册系统备案受益所有人信息，该信息最终推送到中国人民银行，供金融机构、特定非金融机构履行反洗钱义务时识别和查询。

11. 肯定反洗钱自律组织和第三方服务机构

新增反洗钱自律组织和提供反洗钱咨询、技术、专业能力评价等服务的机构的职责，要求两类机构应接受反洗钱行政主管部门的指导和监督。（第二十五条、第二十六条）

2018年，一行两会发布《互联网金融从业机构反洗钱和反恐怖融资管理办法（试行）》，提出建立监督管理与自律管理相结合的反洗钱监管机制。可以认为，新《反洗钱》关于反洗钱自律组织的规

定也是对这一监管机制的肯定。

12. 新增洗钱风险评估要求

第二十七条，强调金融机构内部反洗钱机制的建立，包括设立机构、配备人员、评估洗钱风险、制定内控制度和流程，根据需要建立相关信息系统、审计监督等要求。

与原《反洗钱法》比较，增加了定期评估洗钱风险状况的要求。2013年，中国人民银行发布《金融机构洗钱和恐怖融资风险评估及客户分类管理指引》（银发〔2013〕2号），2021年，中国人民银行反洗钱局发布了《法人金融机构洗钱和恐怖融资风险自评估指引》的通知（银反洗发〔2021〕1号），目标在于指导法人金融机构落实有关洗钱和恐怖融资风险自评估工作要求，加快反洗钱工作向风险为本转型，提升金融体系反洗钱工作有效性。

13. 新增勤勉尽责免罚条款

首次出现勤勉尽责免罚条款。“（第五十二至第五十五条的情形）……金融机构董事、监事、高级管理人员或者其他直接责任人员能够证明自己已勤勉尽责采取反洗钱措施的，可以不予处罚。”

（第五十六条）

14. 反洗钱处罚加重

新增多条行政处罚情形，提高罚款金额标准。金融机构处罚金额按违法行为分为0-20万-200万，0-50万-500万，200万-1000万几个标准，或按涉案金额20-200%罚款。相关责任人个人处罚金额提高到50万。相较原《反洗钱法》的处罚标准有大幅提高。

15. 反洗钱特别预防措施

任何单位和个人应当按照国家有关机关要求对反洗钱名单所列对象采取反洗钱特别预防措施。反洗钱特别预防措施包括立即停止向名单所列对象及其代理人、受其指使的组织和个人、其直接或者间接控制的组织提供金融等服务或者资金、资产，立即限制相关资金、资产转移等。（第四十条、第四十一条）

反洗钱特别预防措施首次关联到任何单位和个人，其措施主要依靠反洗钱名单进行管控，任何单位和个人均有义务关注相关名单的发布。

16. 扩充反洗钱国际合作相关条款

第四十九条，国家有关机关在依法调查洗钱和恐怖主义融资活动过程中，按照对等原则或者经与有关国家协商一致，可以要求在境内开立代理行账户或者与我国存在其他密切金融联系的境外金融机构予以配合。

第五十条要求境内金融机构不得擅自执行境外组织要求，而是应当及时向国务院有关金融管理部门报告。

17. 重视非银行支付机构反洗钱

非银行支付机构自 2010 年纳入反洗钱监管，中国人民银行发布《非金融机构支付服务管理办法》（中国人民银行令〔2010〕第 2 号），建立了非银行支付机构业务许可和监管制度。新《反洗钱法》中将非银行支付机构反洗钱提到重要地位。

非银行支付机构因其业务特点，相对于其他非银行金融机构有

较高的洗钱风险，受到反洗钱监管的特别重视。历次的《中国洗钱和恐怖融资风险评估报告》结果也认为支付机构洗钱风险较高。监管部门针对非银行支付机构也专门发布了《支付机构反洗钱和反恐怖融资管理办法》《关于非银行支付机构开展大额交易报告工作有关要求的通知》等反洗钱监管制度。

从 FATF 第四轮互评估结果来看，FATF 对中国反洗钱工作大致提出了五方面的问题：1. 相对于金融资产的规模，反洗钱处罚力度不足。2. 对特定非金融行业反洗钱监管有待提高。3. 法人受益所有权信息透明度不足。4. 执法部门侧重洗钱上游犯罪，相对忽视洗钱犯罪。5. 在执行联合国安理会定向金融制裁决议方面存在缺陷。可以看到，对比以上几个方面问题，新《反洗钱法》均有对应的条款予以强调。随着新《反洗钱法》的发布以及后续配套制度的推出和执行，我们更有信心迎接即将到来的 FATF 第五轮互评估。

综上，新《反洗钱法》加强了反洗钱监督管理，细化了反洗钱义务规定，强调风险适应原则，完善了反洗钱调查制度以及反洗钱国际合作的相关规定。新《反洗钱法》对于防范洗钱活动、遏制洗钱犯罪、保障国家安全、深化反洗钱国际合作将产生有力的作用。

(转载内容均标注来源及出处，仅作为反洗钱合规学习和研究使用。如有不妥，请及时联系我们，我们将及时更正或删除有关内容。)